

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАБИЛИТАЦИИ ИНВАЛИДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В.И. РАДУТО

Радута В.И., старший научный сотрудник Института проблем медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов Федерального государственного учреждения "Санкт-Петербургский научно-практический центр медико-социальной экспертизы, протезирования и реабилитации инвалидов им. Г.А. Альбрехта".

Объективная необходимость правовой регламентации отношений в сфере реабилитации инвалидов признана нормами международных правовых актов <1>. В Российской Федерации стимулом к формированию соответствующей нормативной правовой базы явилось принятие Федерального закона от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" <2> (далее - Федеральный закон "О социальной защите инвалидов").

<1> Всемирная программа действий в отношении инвалидов от 3 декабря 1982 г. (Всемирная программа действий в отношении инвалидов. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1983. С. 1 - 61); Конвенция N 159 Международной организации труда "О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов" от 20 июня 1983 г. (Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 - 1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 2031 - 2035). Примечание: СССР ратифицировал Конвенцию (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 29 марта 1988 г. N 8694-XI "О ратификации Конвенций Международной организации труда N 148 "О защите трудящихся от профессионального риска, вызываемого загрязнением воздуха, шумом и вибрацией на рабочих местах" и N 159 "О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов" (Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. N 14. Ст. 223)); Рекомендация N 168 Международной организации труда "О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов" от 20 июня 1983 г. (Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 - 1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 2037 - 2045); Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов от 20 декабря 1993 г. (Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1994).

<2> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 48. Ст. 4563.

Принимая во внимание межотраслевой характер правового регулирования в указанной области, анализ предмета должен осуществляться в первую очередь сквозь призму конституционных положений, которые позволяют вкуче с нормами Федерального закона "О социальной защите инвалидов", иных законодательных актов определить структуру, пределы, субстанциональную наполняемость и направленность анализа, а также в силу своей юридической силы, наличия принципа прямого действия обозначить определенность при ответах на возникающие в процессе анализа вопросы.

Среди положений Конституции Российской Федерации, которые так или иначе корреспондируют с положениями Федерального закона "О социальной защите инвалидов" в области реабилитации инвалидов, следует выделить положения, закрепляющие: основы правового статуса личности; федеративное устройство; разграничение предметов ведения РФ и субъектов РФ; структуру органов государственной власти; гарантии местного самоуправления; основы деятельности организационно-правовых формирований. При

этом следует учитывать приоритетность норм главы 1 по отношению к иным положениям Конституции Российской Федерации.

Основы правового статуса личности, являющегося структурообразующей составляющей правового статуса инвалида <3>, закреплены в главе 2 Конституции Российской Федерации. В рамках последнего чрезвычайно важным представляется установление гарантий признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, запрета на любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной принадлежности (ст. 17, 19).

<3> К основополагающим правовым актам, регламентирующим отношения в области установления правового статуса инвалида, помимо Федерального закона "О социальной защите инвалидов" следует отнести Правила признания лица инвалидом, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. N 95 "О порядке и условиях признания лица инвалидом" (Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. N 9. Ст. 1018), а также Классификации и критерии, используемые при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, утвержденные Приказом Минздравсоцразвития России от 22 августа 2005 г. N 535 "Об утверждении Классификаций и критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы" (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. N 38).

Среди конституционно закрепленных прав инвалидов следует обозначить права, реализация которых может осуществляться в рамках отношений в сфере реабилитации, подвергнутых (подлежащих) регламентации нормами Федерального закона "О социальной защите инвалидов", иных законодательных актов, соответствующей подзаконной базы, в частности в области труда и занятости, социального обеспечения, жилищных отношений, здравоохранения, образования, участия в культурно-досуговых мероприятиях.

Для целей реализации основных прав инвалиды наделены правом личного обращения, а также направления индивидуальных и коллективных обращений в государственные органы и органы местного самоуправления, получения квалифицированной юридической помощи (в случаях, предусмотренных законом, - бесплатно), создания общественных объединений, на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

При анализе предмета правового регулирования в сфере реабилитации инвалидов чрезвычайно важным представляется выявление соотношения понятий "реабилитация инвалидов", "социальная защита", "социальное обеспечение" и "социальное обслуживание".

Положения Конституции Российской Федерации, нормативное закрепление дефиниции "социальная защита инвалидов" нормами Федерального закона "О социальной защите инвалидов" не дают четкого представления о ее смысловом наполнении. Регламентация отношений в области социальной защиты инвалидов включает в себя регламентацию отношений в области реабилитации, здравоохранения, образования, труда и занятости, социального обслуживания, материального обеспечения, то есть носит межотраслевой характер. Данная посылка прослеживается и в ч. 2 ст. 7 Конституции Российской Федерации, устанавливающей гарантии социальной защиты. Вместе с тем в рамках буквального толкования при определенной позиции толкователя словосочетание

"иные гарантии социальной защиты" может относиться как ко всем, так и к отдельным понятиям, закрепленным в ч. 2 ст. 7, например к положениям "развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты". В подтверждение сказанного положения пунктов "е" и "ж" ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации устанавливаются градация вопросов образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, социальной защиты, включающей социальное обеспечение.

Социальное обеспечение при любом толковании будет оставаться частью социальной защиты. Буквальное толкование норм ст. 39 Конституции Российской Федерации отождествляет социальное обеспечение с различными видами предоставлений, выраженных, как правило, в денежном эквиваленте. Положения международных правовых актов, с одной стороны, воспроизводят данную посылку <4>, с другой - закрепляют широкое толкование понятия "социальное обеспечение", включая в него помимо денежных предоставлений мероприятия в области труда и занятости, образования, здравоохранения, культуры и спорта <5>.

<4> Конвенция N 102 Международной организации труда "О минимальных нормах социального обеспечения" от 28 июня 1952 г. (Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1919 - 1956. Т. I. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1055 - 1086); Конвенция N 157 Международной организации труда "Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения" от 21 июня 1982 г. (Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 - 1990. Т. II. Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1971 - 1982).

<5> Хартия социального обеспечения от 15 февраля 1982 г. (документ опубликован не был).

Сложившееся в правовой науке отраслевое деление системы права, выделяющее самостоятельное структурное образование - право социального обеспечения <6>, позиция правотворческих органов <7> позволяют говорить о широком толковании понятия "социальное обеспечение", включающего в себя предоставления, выраженные в денежном эквиваленте (пенсии, пособия, компенсационные выплаты), медицинскую помощь, социальное обслуживание и т.д.

<6> Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР. Учебник. М., 1974; Буянова М.О., Кобзева С.И., Кондратьева З.А. Право социального обеспечения: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001; Право социального обеспечения: Учебник. Издание второе, переработанное и дополненное / Под ред. проф. К.Н. Гусова. М.: ПБЮЛ Грачев С.М., 2001 и др.

<7> Специальность 12.00.05 - "Трудовое право, право социального обеспечения". Номенклатура специальностей научных работников. Утверждена Приказом Минпромнауки России от 31 января 2001 г. N 47 "Об утверждении Номенклатуры специальностей научных работников" (документ опубликован не был).

Положения Конституции Российской Федерации не обозначают понятие "социальное обслуживание". Однако выделение нормами ч. 2 ст. 7 в ряду гарантий социальной защиты развития системы социальных служб, которые по смыслу положений ст. 1, подп. 1 ст. 3, ст. 4 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. N 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" <8> призваны осуществлять деятельность в области социального обслуживания, позволяет говорить о

<http://www.library.tver.ru/>

включении последнего в предмет социального обеспечения. Вместе с тем представляется, что конституционные нормы вкладывают в понятие "социальные службы" более широкий смысл, нежели нормы указанного Федерального закона <9>.

<8> Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 50. Ст. 4872.

<9> При данном подходе к социальным службам следует относить службы, осуществляющие деятельность в области реабилитации инвалидов (педиатрическая, профессиональной (социальной) реабилитации и др.).

По смыслу норм Федерального закона "О социальной защите инвалидов" предмет правового регулирования в области реабилитации инвалидов является частью предмета в области социальной защиты инвалидов - определенной социальной группы и соответственно социальной защиты населения, а также социального обеспечения в широком понимании этого понятия.

Реабилитация инвалидов и социальное обслуживание являются отдельными частями предмета правового регулирования в области социального обеспечения. Градацию в данном случае следует производить главным образом в части определения круга предоставлений (социальные услуги, реабилитационные услуги) и субъектов предоставлений (учреждения и предприятия социального обслуживания, реабилитационные организации). Предоставление учреждениями и предприятиями социального обслуживания реабилитационных услуг, а реабилитационными организациями социальных услуг носит факультативный характер.

При анализе предмета правового регулирования в области реабилитации инвалидов особое значение приобретают обозначение субъектов регулирования, разграничение предметов ведения, вопросы формирования и деятельности организационного механизма.

Положения Конституции Российской Федерации позволяют определить структуру нормативной правовой базы в области социальной защиты (реабилитации) инвалидов. Структурообразующими в данном случае следует признать положения, закрепляющие наличие законодательства субъектов Российской Федерации, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, полномочия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в части правотворческой инициативы в указанной области. Положения Конституции Российской Федерации устанавливают также вертикаль соответствующих нормативных правовых актов. К нормативной правовой базе в области социальной защиты (реабилитации) инвалидов следует отнести также и правовые акты органов местного самоуправления <10>.

<10> Часть 1 статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г. (Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 36. Ст. 4466). Примечание: Россия ратифицировала Хартию (Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ "О ратификации Европейской хартии местного самоуправления" (Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 15. Статья 1695)).

Статья 12, часть 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации, часть 1 статьи 4, части 1, 4 статьи 7, пункты 11, 12, 22 части 1 статьи 15, пункты 13, 14, 19, 20, 30 части 1 статьи 16, глава 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. N 40. Ст. 3822).

Частью предмета правового регулирования в сфере реабилитации инвалидов являются отношения в области создания и функционирования организационно-функционального механизма. Положения ст. 12 Федерального закона "О <http://www.library.tver.ru/>

социальной защите инвалидов" <11> устанавливали основы правового статуса Государственной службы реабилитации инвалидов, которая представляла собой совокупность органов государственной власти независимо от ведомственной принадлежности, органов местного самоуправления, учреждений различного уровня, осуществляющих мероприятия по медицинской, профессиональной и социальной реабилитации. Принимая во внимание положения ч. 1 ст. 9, ч. 2, 7 ст. 11 Федерального закона "О социальной защите инвалидов", вопросы организации деятельности в области реабилитации инвалидов следует рассматривать в ракурсе применения принципа системности, продуцируя тем самым функционирование государственной и муниципальной систем реабилитации инвалидов с соответствующими структурными элементами: органы государственной (муниципальной) власти и организационно-правовые формирования, осуществляющие мероприятия в части реализации индивидуальных программ реабилитации инвалидов.

<11> Признана утратившей силу нормами пункта 11 статьи 63 Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ.

В данной связи чрезвычайно важными представляются положения Конституции Российской Федерации, устанавливающие конституционно-правовой статус органов государственной власти и местного самоуправления, в частности: принцип разделения государственной власти; самостоятельность органов местного самоуправления; наличие двух подсистем (Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) органов государственной власти; презумпцию; функционирование единой системы органов исполнительной власти по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; передача осуществления части полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Анализ законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации позволяет констатировать, что к управленческому звену организационного механизма в области реабилитации инвалидов следует относить соответствующие органы исполнительной власти (на федеральном уровне - Правительство Российской Федерации (координационные и совещательные органы), а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти). Структура федеральных органов исполнительной власти утверждается Президентом Российской Федерации.

Положениям Федерального закона "О социальной защите инвалидов", регламентирующим отношения в области создания и деятельности организационно-правовых формирований в сфере реабилитации инвалидов, корреспондируют положения Конституции Российской Федерации, закрепляющие единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности; многообразие форм собственности; право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию; гарантии частной собственности; гарантии свободы научного, технического и других видов творчества, защиты интеллектуальной собственности; соответствующее разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в области

валютного, кредитного, таможенного регулирования, основ ценовой политики, гражданского, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства, правового регулирования интеллектуальной собственности, технического регулирования, статистики, административного и административно-процессуального законодательства, запрет на установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.
